



3 1761 11849748 6

Treasury Board of Canada  
Secrétariat

Conseil du Trésor du Canada  
Secrétariat

Human Resources  
Development Branch

Direction du perfectionnement  
des ressources humaines

Ottawa, Canada  
K1A 0R5

Government  
Publications

A1  
B700  
991  
P27

# THE PEOPLE SIDE OF OPERATING BUDGETS



December 18, 1991







Treasury Board of Canada  
Secrétariat

Conseil du Trésor du Canada  
Secrétariat

Human Resources  
Development Branch

Direction du perfectionnement  
des ressources humaines

Government  
Publications

Ottawa, Canada  
K1A 0R5

CA1  
TB 700  
-1991  
P27

# THE PEOPLE SIDE OF OPERATING BUDGETS



December 18, 1991



CA1  
TB700  
-1991  
P27

## TABLE OF CONTENTS

PREFACE .....	i
ACKNOWLEDGEMENTS .....	ii
1. FOCUS .....	1
a. More Information .....	1
2. FRAMEWORK FOR CHANGE .....	1
a. Good People Management .....	1
b. Delegation .....	2
c. Authorities and Accountabilities .....	2
3. PEOPLE COSTS .....	2
a. Treasury Board .....	3
b. Departments .....	4
4. MANAGING IMPLEMENTATION .....	5
a. Communication .....	5
b. Training .....	5
c. Implementation .....	6
5. CONCLUSION .....	6
APPENDIX A	
AUTHORITIES AND ACCOUNTABILITIES WITH HUMAN RESOURCES IMPLICATIONS .....	7
APPENDIX B	
MANAGER'S CHECK LIST .....	8
APPENDIX C	
PERCEPTIONS AND MISCONCEPTIONS .....	9



Digitized by the Internet Archive  
in 2024 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761118497486>

## *Preface*

*Operating Budgets are one of the key initiatives of PS2000. Managers will be allowed to manage resources in the most cost-effective manner without being restricted by PY controls.*

*Operating Budgets provide a new framework for the management of resources by establishing a single budget for salaries, wages, operating and minor capital expenditures. The challenges and opportunities presented will affect the way we manage people.*

*Implementation is proceeding through pilot projects in various departments, consultation and policy development. Under the direction of the Operating Budgets Steering Committee of senior officials at the Associate and Assistant Deputy Minister level, interdepartmental working groups are addressing the policy framework and communications strategy. Treasury Board policy and guidelines, a manager's guide and training modules are forthcoming.*

*This document has been developed under the direction of the Human Resources Development Council in its role to provide corporate leadership for the management and development of human resources in the Public Service. It reflects the contributions of line managers, human resources, finance and administration advisors Public Service-wide.*







## ACKNOWLEDGEMENTS

The People Side of Operating Budgets was developed under the direction of an interdepartmental advisory committee chaired by Caroline Williams. The Human Resources Development Council would like to thank: E. W. Alexander, M. Bainbridge, M. Balshaw, C. Béké, C. Boivin-Cole, J. Bonser, J.C. Bouchard, S. Bourdeau-Robineau, L. Broad, B. Brodie, M. Cairns, R. Cameron, J. Charrette, J. Dance, B. Darling, K. Dawson, S. Dixon, C. Dodge, H. Ducharme, L. Dyck, S. Fleming, R. Grainger, D. Grimes, J. Haché, E. Heinicke, G. Johnston, M. Jordan, D. Kam, E. Kelly, R. Lafleur, L. Lamadeleine, S. Lance-Rousell, D. Langevin, J. Larocque, D. Lidbetter, B. McLean, G. Miles, S. Mills, M. Morin, M. Papineau, L. Prashad, J. Quinn, J. Read, N. Régimbal, R. Roberts, G. St.-Sauveur, W. Stevenson, M. Stewart, D. Sweet, G. Tessier, M. Trudel-Maggiore, S. Tsang, G. Twomay, E. Vielllette, D. Wallace, S. Welch, J. Whiting, S. Wiggins, A. Williams, M. Williams, R. Wright, G. Zahradnitzky, D. Zierl, the Manitoba Regional Human Resources Development Council, and the Manitoba Regional Human Resources Advisory Committee for their valuable contribution.



# THE PEOPLE SIDE OF OPERATING BUDGETS

## 1. FOCUS

The Operating Budget initiative is one of the most important in the renewal of the Public Service. It should provide a broader range of options that managers can use to make the best use of their people and other resources by applying the principles and values of good management.

This document focuses on providing deputy heads and line managers with a practical overview of the people side of Operating Budgets. It is not intended to be a technical document, or a "one-stop shopping" guide for managers on Operating Budgets.

### a. More Information

A manager's guide will be issued shortly, incorporating these people dimensions, as well as details of decisions on outstanding issues, to give managers a full and practical "how to" guide on Operating Budgets.

For more information on Operating Budgets, managers should contact their corporate services advisers. They in turn may wish to contact the appropriate liaison officer at the Treasury Board Secretariat (TBS) (i.e. Program Branch, Administrative Policy Branch, Human Resources Development Branch, or Personnel Policy Branch) or the Office of the Comptroller General (OCG).

## 2. FRAMEWORK FOR CHANGE

### a. Good People Management

Good people management is based on setting clear objectives and personal accountability. It requires effective planning, recruitment, training and development and organizational design. This investment may require a lot of work at the outset, but will result in more efficiency over time.

Allowing managers to make better use of resources through Operating Budgets and providing flexibility for operational effectiveness does not exempt them from the merit principle, collective agreements, financial, personnel, administrative and official languages legislation and policies. An Operating Budget is not a blank cheque to increase the size of the Public Service or an incentive to reduce it. More than ever, managers will be accountable for the results of their decisions.

Operating Budgets, characterized by PY decontrol on the one hand and a full costing of inputs on the other, provide managers with the framework and options they need to make better use of resources. Managers will have greater scope for initiative and flexibility in meeting program objectives. Operating Budgets in and of themselves will not lead to better or worse people management. The decision-making processes to determine the most efficient use of resources are the foundation of good people management.

b. Delegation

Operating Budgets will not have identical levels of delegation in departments. Each department will evaluate the appropriate levels of all resource delegation based on its structure, size, procedures and capabilities. With effective communication, training, and management information systems, departments can progressively implement the flexibility and efficiency that the Operating Budget offers.

c. Authorities and Accountabilities

Departments may wish to identify the Authorities and Accountabilities with Human Resources Implications (Appendix A) for which they have delegated responsibility in determining levels and areas of delegation within their departments. Delegation should be commensurate with that of responsibility.

### 3. PEOPLE COSTS

Managers should be aware of the costs of their decisions when considering their options.



a. Treasury Board

Some personnel costs, which departments cannot control, and which may add systemic financial biases to people decisions, will be funded by the Treasury Board. Examples include severance (only the amount earned for each year of service and paid on resignation); maternity benefits; costs of restructuring a classification standard; extraordinary equal pay adjustments; and vacation credits (only on separation).

Some personnel benefits costs are centrally funded by the government (e.g. pensions, UI contributions, disability insurance, health insurance, dental plan, workman's compensation, payroll tax). Changes in staff levels, therefore, have an impact on central funding. Therefore, a "transfer price" of 20 per cent of salary, which is the value of such benefits, will be applied when funds are shifted between salary and other operating costs (a surcharge for converting to salary dollars, a supplement for converting salary to operating dollars). Accommodation for employees is also a centrally-borne cost, except where departments pay for their own accommodation. The Operating Budget Steering Committee is proposing that departments pay directly for increases in use of accommodation and receive savings for decreases in use.

The work force adjustment directive has been negotiated and signed with the unions. Managers should be aware of the significant cost when an employee separates, either for potential pay outs (pay in lieu of unfulfilled surplus period, severance pay, salary protection or other special lump sum compensation) or for ensuring continued employment within the Public Service. A Costing Guide for 'Make or Buy' Analysis of Government Services is available from the TBS's Administrative Policy Branch to assist managers to determine the cost-effectiveness of contracting out.

The Operating Budget Steering Committee is now dealing with compensation for the impact of inflation on departments' budgets. Affordability will limit the amount.

b. Departments

Departments will be responsible for the costs of their decisions. These costs include salaries and other personnel costs resulting from the department's operational or organizational decisions--e.g. changes in the size or mix of the workforce (including equal pay increases), reclassification, relocation, acting pay, overtime, shift premiums, educational leave, training and development, work force adjustment (WFA) payments, salary protection, retroactive payments, and the "cash-out" of accumulated vacation credits (except on separation).

Employee costs which relate directly to operational decisions of managers (e.g. overtime, acting pay, reclassifications) should be paid out of the manager's budget. Other large or extraordinary payments (e.g. education leave, extended sick leave) may be more difficult to absorb in individual budgets. Furthermore, placing the financial burden of certain costs at the responsibility centre level could deter hiring individuals at the top of their salary band or those who bring with them unfunded entitlements. These could be employees needing extensive training (e.g. language training), equipment to enable employees to do their work (e.g. employees with disabilities), employees with a lot of vacation leave (cashed-out at year end), or salary protection.

In considering solutions, and with a view to removing potential systemic biases, departments may wish to set up a corporate budget for such payments. This fund could potentially standardize costs for groups and levels, and include an internal "transfer price" for accommodation and common services. In separating these funds from the individual salary budgets, departments should consider levels of delegation in the department, the size of individual budgets, the ability of the manager to manage certain payments, and the implications for the department's performance on such policies as employment equity, training and development, and official languages.

## 4. MANAGING IMPLEMENTATION

### a. Communication

Communications are essential to the success of Operating Budgets. Success depends on managers and employees. Departments should include unions, employees and managers early in discussions before implementing Operating Budgets. Managers, employees and unions need information and an opportunity to discuss the new regime, its benefits and effects, and confirm or dismiss perceptions.

While it is important in communications not to oversell Operating Budgets, discussion of the positive people opportunities may help to balance the concerns and uncertainty of employees, unions and management. While neither an incentive to increase nor reduce the size of the Public Service, increased flexibility to hire indeterminate employees, where PY constraints had previously forced the use of contracted out services, have proved in some pilot experiences to be cost efficient and to have given a better return on the investment in training employees by retaining technical expertise within the Public Service. Any hiring decisions must weigh the costs of salaries and benefits and the investment costs in employees (e.g. training and development, learning curve) against the longer-term gains in corporate memory, commitment and productivity as well as the return on training and development.

### b. Training

Effective training in all aspects of Operating Budgets must complement the communication of information. TBS, OCG, CCMD, Training and Development Canada, and Government Consulting Group are currently addressing training requirements. Some departments involved in the pilot stages are developing their own training modules to reflect the new skills that personnel, financial, and administrative staff and line managers require. The manager's guide will provide both a quick reference document and the framework for some of those modules.

### c. Implementation

Although scheduled for full implementation in April 1993, Operating Budgets will not be introduced overnight. Wage envelopes have started the process of implementation. Departments have the flexibility to decide when and how to begin, progress through, and complete implementation.

Progressing to maximum delegation under Operating Budgets will require enhanced management skill and constructive decision making. Deputy heads and managers alike must ensure that key elements are in place as further authorities are delegated. The Manager's Checklist (Appendix B) lists these key elements as questions that deputy heads and line managers may ask of the whole department or of the responsibility centre.

## 5. CONCLUSION

People management practices will become more transparent as new delegation, authorities and accountabilities to managers provide more flexibility and trade-offs. With thoughtful communication, training and delegation, many misconceptions may be dispelled, and many perceptions clarified. Perceptions and Misconceptions (Appendix C) may help with communications strategy. Managers may also wish to develop questions and answers of their own which reflect the implementation process in their own departments.

The key to successful implementation of Operating Budgets is effective preparation, communication, delegation, role definition, and training. Implementation is an evolving process, ultimately requiring and resulting in a change in management culture. This presents departments and line managers with a challenge to manage resources more effectively and a unique opportunity to put clients, stakeholders and employees at the centre of our efforts to respond to changing needs and expectations.



## APPENDIX A

### AUTHORITIES AND ACCOUNTABILITIES WITH HUMAN RESOURCES IMPLICATIONS

#### 1. Legislation

Access to Information Act  
Canadian Human Rights Act (CHRA)  
Financial Administration Act (FAA)  
Official Languages Act (OLA)  
Privacy Act  
Public Service Employment Act (PSEA)  
Public Service Staff Relations Act (PSSRA)  
Public Service Superannuation Act (PSSA)

#### 2. Policies and Directives

Classification  
Compensation Related Policies  
Conflict of Interest and Post-Employment  
Employment Equity  
Foreign Service Directives  
Occupational Safety and Health  
Human Resource Planning  
Isolated Posts Directive  
Performance Review  
Relocation Directive  
Security  
Self-Funded Leave  
Staffing Related Policies  
Travel Directive  
Training and Development  
Work Force Adjustment Directive (WFA)

#### 3. Terms and Conditions of Employment

Collective Agreements  
Master Agreement  
Provisions for Unrepresented Employees

## APPENDIX B

### MANAGER'S CHECK LIST

- ✓ Has my department established a consultative body of unions, employees, and management?
- ✓ Have I shared information with all my employees?
- ✓ Do we have the appropriate personnel and financial management information systems in place, with appropriate training, to facilitate informed decision making?
- ✓ Does corporate management's role support line managers? Are corporate services staff (finance, personnel, administration) working together and taking on a new consultative role with line managers? Have they received appropriate training?
- ✓ Has my department ensured that I will not be overburdened with delegated administrative duties? Do we have a plan to effectively manage these responsibilities?
- ✓ Have I been delegated appropriate personnel authorities consistent with financial authorities? Are the accountabilities in both areas equally defined and effective? Have I been informed and received appropriate training?
- ✓ Has my department analyzed the need for a corporate budget of centrally managed funds for those expenditures either outside my control or disproportionately large for my budget? Have the appropriate corresponding authorities remained at the corporate level? Am I aware of the rules to disburse these funds?
- ✓ Am I prepared to take risks? Does my department encourage and support me in taking reasonable risk? Does the accountability structure consider and reflect possible consequences of reasoned risk taking?
- ✓ Has my department developed criteria to evaluate implementation (e.g. evaluation of management information systems, appropriate delegations)?

## APPENDIX C

### PERCEPTIONS AND MISCONCEPTIONS

#### 1. Increased Work Load

Will I be overwhelmed, rather than empowered, with additional delegations of administrative functions?

Answer: Empowerment is not simply delegation, but providing the appropriate environment where managers and employees are encouraged and motivated to take responsibility, with appropriate levels of risk, and personal accountability. In determining appropriate levels of delegation, departments should be careful not to overburden managers with further administrative responsibilities that may be more appropriately retained centrally or delegated to different levels or areas.

#### 2. Risk

Will senior management accept that risks cannot be taken without consequences?

Answer: Increased authorities and accountabilities may not empower managers if they fear failure and are averse to taking risks. Empowerment requires taking reasoned risks and being accountable for those decisions. Senior management should ensure that managers have an environment that supports appropriate levels of risk.

#### 3. Policies and Procedures

Will the constraints of personnel processes (e.g. staffing, classification) restrict my flexibility to spend my budget in the most effective and efficient way?

Answer: Departments are responsible and accountable for personnel processes and the delegation of personnel authorities. Personnel policies and practices should aid rather than inhibit good management. The application of the merit principle ensures that competent people are chosen to do the job. Good planning ensures that management has properly trained and adequately skilled staff to achieve operational objectives. Employment equity ensures that all people are treated fairly and receive equitable opportunities to

develop. Departments should ensure that policies and procedures which hinder effective and efficient management are reviewed and revised. Personnel authorities should be appropriately delegated in terms of the department's operational requirements. Corporate functional services (e.g. finance, personnel, administration) will need to work together to streamline processes and provide consultative services to line managers. Central agencies will continue to review personnel policies to eliminate roadblocks to good management.

#### 4. Classification

Will the changes I make in the mix and levels of positions compromise the integrity of the classification system?

Answer: Managers will choose the best mix of employees to meet program objectives and improve service levels. Managers must still adhere to classification standards. Exclusive focus on reducing salary costs by purposely under classifying jobs would have a serious impact on service delivery and could cause recruitment difficulties. Classification simplification, will result in a system that is considerably easier to manage, less complex, and more easily understood by line managers. The Treasury Board will continue to control the size of the Target Executive Count (TEC).

#### 5. Temporary Help, Casuals, Term Employees and Students

Will the employment of temporary help, casuals, term employees and students increase?

Answer: The current system of person-year (PY) control favours the hiring of students and contracted temporary workers as they do not use PYs. Other factors, such as the speed of staffing and uncertainty of PY allocation, have added to the bias to hire term employees. The federal government is the largest student employer in the country; as such, students make a significant contribution to government operations. To remove a potential financial bias, the TBS is examining a salary framework for students which helps managers and is fair to students. On the other hand, managers taking part in Operating Budget pilots have experienced new flexibility to hire indeterminate employees instead of casuals, terms, temporary help and contract workers, thereby retaining the job-related expertise in the public service.



## 6. Salary Increases

Will I be accountable for increased personnel costs as a result of negotiated salary increases? If accountable, will my department participate in the negotiating process?

Answer: Under the proposed Spending Control Act, total program spending increases would be legislated over the next 5 years. Affordability will limit the amount. The Operating Budget Steering Committee is currently dealing with inflation adjustments to departments' budgets. The manager's guide will reflect decisions made. The TBS is also examining the role of departments in negotiations.

## 7. Accommodation

Will paying directly for accommodation encourage managers to squeeze employees into sub-standard accommodation to save money?

Answer: The Steering Committee is discussing transfer pricing for accommodation. Should departments pay for increases or be reimbursed for decreases instead of a flat transfer price per employee, the incentive to save money by saving space should be balanced with the awareness that the quality of the work environment has a direct impact on the productivity of employees and the levels of service.

## 8. Terms and Conditions

Is there a disincentive for me to respect terms of collective agreements: e.g. hours of work, overtime, acting pay, in order to achieve the bottom line in my Operating Budget?

Answer: No. Operating Budgets do not differ from current budget management in this respect. Managers must continue to respect the terms and conditions of employment and collective agreements. Neglect to do so may result in employee grievances and more costs to the employer.

## 9. Management Information Systems

Will departmental and SSC personnel systems be up to speed with financial systems and be adequately integrated by April 1993?

Answer: Databases of financial and human resource information systems need to be linked and integrated. The degree of integration and access to information from departmental and SSC personnel systems will vary by department. The OCG and SSC are addressing timeliness of salary information from central or common systems. The Public Service Compensation System and Common Departmental Financial System will be dealing with many of these concerns in implementation. Departments should assess their own pay processes and salary control and reporting systems now and their potential for expanding their access to managers. Departments may wish to examine the information systems of other departments (e.g. Communications Canada) for potential application. The current state of departmental systems will influence decisions on delegation. Departments should consider incorporating salary planning tools for managers to help them assess the impact of their decisions. To assist departments, the OCG has developed and issued profiles of Salary Forecasting Systems in use in a number of departments, and will be issuing further information on Salary Budget and Forecasting Systems shortly.

actuel des systèmes des ministères influencera les décisions concernant la délégation. Ceux-ci devraient envisager d'intégrer les outils de planification des salaires pour les gestionnaires afin de les aider à évaluer l'impact de leurs décisions. Pour aider les ministères, le BCG a mis au point et publié des profils de systèmes de prévisions salariales en usage dans un certain nombre de ministères et publiera sous peu des renseignements additionnels sur les systèmes de prévisions salariales et sur les budgets salariaux.

**Réponse :** Le Comité directeur se penche actuellement sur l'établissement des prix de transfert des locaux. Si les ministères devaient payer pour les augmentations et recevoir un remboursement pour les diminutions plutôt qu'un prix de transfert uniforme par employé, l'incitation à économiser de l'argent en sauvant de l'espace serait équilibrée par la conscience que la qualité du cadre de travail influe directement sur la productivité des employés et sur les niveaux de service.

## 8. Termes et conditions

Mon budget de fonctionnement me découragera-t-il de respecter les dispositions des conventions collectives, par exemple les heures de travail, les heures supplémentaires, la rémunération provisoire, afin de pouvoir boucler mon budget?

**Réponse :** Non. Les budgets de fonctionnement ne diffèrent pas de la gestion budgétaire actuelle sous cet aspect. Les gestionnaires devront continuer à respecter les modalités d'emploi et les conventions collectives, à défaut de quoi, ils on pourront s'attendre à des griefs de la part des employés et à des coûts supplémentaires pour l'employeur.

## 9. Systèmes d'information de gestion

Les systèmes d'information de gestion du personnel des ministères et d'ASC réussiront-ils à suivre les systèmes financiers et seront-ils correctement intégrés d'ici avril 1993?

**Réponse :** Il faudra lier et intégrer les bases de données des systèmes d'information sur les ressources financières et sur les ressources humaines. Le degré d'intégration et d'accès à l'information à partir des systèmes du personnel des ministères et d'ASC variera selon les ministères. Le BCG et ASC se penchent sur l'actualité de l'information salariale des systèmes centraux ou communs. Le Système de la rémunération de la fonction publique et le Système ministériel financier commun s'occuperont de plusieurs de ces préoccupations dans la mise en oeuvre. Les ministères doivent dès maintenant évaluer leurs propres processus de paye et systèmes de contrôle et de reportage, ainsi que la possibilité d'étendre leur accès aux gestionnaires. Les ministères peuvent examiner les systèmes d'information d'autres ministères (par exemple, Communications Canada) en vue d'une application éventuelle. L'état



**Réponse :** Le système actuel de contrôle des années-personnes (AP) favorise l'embauche d'étudiants et de temporaires contractuels, car il n'utilise pas les AP. D'autres facteurs, comme le temps requis pour la dotation et l'incertitude de l'affectation des AP favorisent aussi l'embauche d'employés pour période déterminée. L'administration fédérale est le plus grand employeur d'étudiants au pays et les étudiants contribuent ainsi beaucoup aux activités de l'État. Afin d'abolir une distorsion financière potentielle, le SCT examine actuellement le cadre de rémunération des étudiants qui sera de nature à aider les gestionnaires et sera équitable pour les étudiants. Par ailleurs, les gestionnaires qui participent aux projets pilotes d'utilisation des budgets de fonctionnement ont fait l'expérience de la nouvelle liberté d'embaucher des employés permanents plutôt que des occasionnels, des employés pour période déterminée, des temporaires et des contractuels conservant ainsi l'expertise liée à l'emploi au sein de l'administration.

## 6. Augmentations salariales

Serai-je responsable de l'accroissement des frais de personnel à la suite des augmentations de salaires négociées? Le cas échéant, mon ministère participera-t-il au processus de négociation?

**Réponse :** Le projet de Loi sur le contrôle des dépenses déterminera les augmentations globales des dépenses de programmes sur les cinq prochaines années. La capacité de payer limitera les sommes disponibles. Le Comité directeur des budgets de fonctionnement se penche actuellement sur l'indexation des budgets des ministères. Le guide des gestionnaires fera état des décisions prises. Le SCT examine également le rôle des ministères dans les négociations.

## 7. Locaux

Le fait de payer directement les frais de locaux encouragera-t-il mes gestionnaires à coïncider les employés dans des locaux de qualité inférieure pour épargner de l'argent?

gestion du personnel devraient contribuer à la bonne gestion plutôt que l'entraver. L'application du principe du mérite fait en sorte que des personnes compétentes soient choisies pour faire le travail. Une bonne planification fait en sorte que la direction dispose d'un personnel bien formé et qualifié afin d'atteindre les objectifs opérationnels. L'équité en matière d'emploi fait en sorte que tous soient traités de façon juste et profitent d'occasions équitables de se perfectionner. Le ministère doit faire en sorte que les politiques et les procédures inefficaces qui nuisent à une gestion efficace et efficiente soient examinées et révisées. Les pouvoirs dans le domaine du personnel doivent être délégués conformément aux besoins opérationnels du ministère. Les services ministériels fonctionnels (par exemple, les finances, le personnel et l'administration) devront travailler ensemble pour rationaliser les processus et offrir des services de consultation aux gestionnaires hiérarchiques. Les organismes centraux continueront d'examiner les politiques en matière de personnel pour en éliminer les obstacles à la bonne gestion.

#### 4. Classification

Les changements que j'apporte à la composition et aux niveaux des postes vont-ils compromettre l'intégrité du système de classification?

#### Réponse :

Les gestionnaires choisiront la meilleure composition d'employés afin de répondre aux objectifs du programme et d'améliorer les niveaux de service. Les gestionnaires doivent quand même respecter les normes de classification existantes. La recherche exclusive de la réduction des frais salariaux par une sous-classification délibérée des emplois aurait des répercussions graves sur l'exécution des services et pourrait entraîner des problèmes de recrutement. La simplification du système de classification donnera lieu à un système considérablement plus facile à gérer, moins complexe et plus facile à comprendre pour les gestionnaires hiérarchiques. Le Conseil du Trésor continuera à contrôler la taille de l'effectif cible de la direction (ECD).

#### 5. Temporaires, occasionnels, employés pour période déterminée et étudiants

Y aura-t-il une augmentation du nombre de temporaires, d'occasionnels, d'étudiants et d'employés pour période déterminée qui auraient peu ou pas de perspectives de carrière?

## ANNEXE C

### PERCEPTIONS ET IDÉES FAUSSES

#### 1. Accroissement de la charge de travail

Plutôt que d'être responsabilisé, serai-je écrasé par la délégation de fonctions administratives supplémentaires?

**Réponse :** La responsabilisation ne se résume pas à la délégation de pouvoirs, mais consiste à fournir un cadre approprié où les gestionnaires et les employés sont encouragés et motivés à prendre des responsabilités avec des niveaux de risque appropriés et une responsabilité personnelle. Au moment de déterminer les niveaux de délégation des pouvoirs appropriés, les ministères doivent veiller à ne pas surcharger les gestionnaires de nouvelles responsabilités administratives qu'il vaudrait mieux garder pour l'administration centrale ou déléguer à d'autres niveaux ou à d'autres secteurs.

#### 2. Risque

La haute direction acceptera-t-elle que l'on ne puisse pas prendre de risques sans conséquences?

**Réponse :** L'accroissement des autorisations et des responsabilités peut ne pas responsabiliser les gestionnaires s'ils craignent l'échec et répugnent à prendre des risques. La responsabilisation exige de prendre des risques raisonnables et d'assumer la responsabilité de ces décisions. La haute direction doit voir à ce que les gestionnaires aient un cadre qui soutienne des niveaux de risque appropriés.

#### 3. Politiques et procédures

Est-ce que les contraintes des processus en matière de personnel (par exemple, la dotation, la classification) limiteront ma liberté de dépenser mon budget de la façon la plus efficace et la plus efficiente?

**Réponse :** Les ministères ont la charge des processus en matière de personnel et de la délégation des autorisations en matière de personnel, et en sont responsables. Les politiques et pratiques de

# ANNEXE B LISTE DE CONTRÔLE À L'INTENTION DES GESTIONNAIRES

✓ Mon ministère a-t-il établi un groupe consultatif constitué de représentants syndicaux, de fonctionnaires et de gestionnaires?

✓ Ai-je partagé l'information avec tous mes employés?

✓ Disposons-nous des systèmes d'information de gestion du personnel et des finances appropriés, avec la formation appropriée, pour faciliter une prise de décisions éclairée?

✓ La haute direction du ministère soutient-elle les gestionnaires hiérarchiques? Le personnel des services ministériels (finances, personnel, administration) travaille-t-il ensemble et assume-t-il un nouveau rôle consultatif auprès des gestionnaires hiérarchiques? A-t-il reçu la formation requise?

✓ Mon ministère a-t-il fait en sorte que je ne sois pas écrasé par des fonctions administratives déléguées? Avons-nous un plan pour gérer efficacement ces responsabilités?

✓ Les pouvoirs appropriés en matière de personnel m'ont-ils été délégués de façon cohérente avec les pouvoirs en matière de finances? Les responsabilités administratives dans les deux domaines sont-elles tout aussi bien définies et efficaces? Ai-je été informé et ai-je reçu la formation appropriée?

✓ Mon ministère a-t-il analysé la nécessité d'un budget global composé de fonds à gestion centrale pour les dépenses qui échappent à mon contrôle ou qui sont trop élevées pour mon budget? Les pouvoirs appropriés sont-ils restés au niveau corporatif? Suis-je au courant des règles régissant le déboursement de ces fonds?

✓ Suis-je prêt à prendre des risques? Mon ministère m'encourage-t-il à prendre des risques raisonnables et me soutient-il? Est-ce que la structure de responsabilités tient compte des conséquences possibles des risques raisonnables?

✓ Mon ministère a-t-il élaboré des critères pour évaluer la mise en oeuvre (par exemple, l'évaluation des systèmes d'information de gestion, la délégation appropriée des pouvoirs) ?



# ANNEXE A

## SOURCES DES AUTORISATIONS ET RESPONSABILITÉS EN MATIÈRE DES RESSOURCES HUMAINES

### 1. Lois

Loi canadienne sur les droits de la personne  
Loi sur la gestion des finances publiques  
Loi sur la pension de la fonction publique  
Loi sur la protection des renseignements personnels  
Loi sur l'accès à l'information  
Loi sur l'emploi dans la fonction publique  
Loi sur les langues officielles  
Loi sur les relations de travail dans la fonction publique

### 2. Politiques et directives

Classification  
Conflit d'intérêts et après-mandat  
Congé autofinancé  
Directives sur le démenagement  
Directive sur le réaménagement des effectifs  
Directives sur le service à l'étranger  
Directives sur les déplacements  
Directives sur les postes isolés  
Équité en matière d'emploi  
Évaluation du rendement  
Formation et perfectionnement  
Planification des ressources humaines  
Politiques liées à la dotation  
Politiques liées à la rémunération  
Santé et sécurité au travail  
Sécurité

### 3. Termes et conditions d'emploi

Conventions collectives  
Convention cadre  
Dispositions relatives aux groupes sous-représentés

La progression vers une délégation maximale en vertu des budgets de fonctionnement exigera une plus grande compétence en gestion et une prise de décisions constructive. Les administrateurs généraux et les gestionnaires devront tous s'assurer que certains éléments clés soient en place au moment de déléguer d'autres pouvoirs. On trouvera dans la Liste de contrôle à l'intention des gestionnaires, (Annexe B), une liste de ces éléments clés sous forme de questions que les administrateurs généraux et les gestionnaires hiérarchiques peuvent poser au ministère dans son ensemble ou au centre de responsabilité.

## 5. CONCLUSION

Les pratiques de gestion des personnes deviendront plus transparentes au fur et à mesure que les nouvelles délégations, les autorisations et les responsabilités donneront aux gestionnaires plus de souplesse et la possibilité de nouveaux compromis. Des communications, de la formation et de la délégation bien pensées peuvent contribuer à dissiper de nombreuses idées fausses et à éclairer de nombreuses perceptions. Perceptions et idées fausses (Annexe C) pourra faciliter l'élaboration d'une stratégie de communications. Les gestionnaires seront libres de dresser leur propre liste de questions et réponses qui correspondra au processus de mise en oeuvre dans leur propre ministère.

La clé du succès de la mise en oeuvre des budgets de fonctionnement est l'efficacité de la préparation, de la communication, de la délégation, de la définition des rôles et de la formation. La mise en oeuvre est un processus en évolution qui à la fois exige et entraîne un changement de culture de gestion. Elle exige des ministères et des gestionnaires hiérarchiques qu'ils gèrent les ressources de façon plus efficace, mais elles leur donnent aussi une occasion sans précédent de mettre les clients, les personnes intéressées et les employés au centre de leurs efforts pour réagir à l'évolution des besoins et des attentes.

Bien qu'il importe dans les communications de ne pas exagérer les avantages des budgets de fonctionnement, la mention des possibilités offertes au regard des employés peut contribuer à compenser les préoccupations et les incertitudes des employés, des syndicats et des gestionnaires. Bien qu'elle n'encourage ni l'accroissement ni la réduction de la taille de la fonction publique, une plus grande souplesse pour embaucher des fonctionnaires permanents, là où les contraintes d'années-personnes avaient antérieurement obligé au recours à des services de l'extérieur, s'est révélée, dans certaines expériences pilotes, efficiente et a permis de tirer un meilleur rendement des sommes investies dans la formation des gestionnaires en gardant l'expertise technique au sein de l'administration. Toute décision relative à l'embauche doit évaluer les coûts des salaires et des avantages et les coûts d'investissement dans les employés (par exemple, la formation et le perfectionnement, la courbe d'apprentissage, etc.) par rapport aux gains à long terme de connaissance de l'organisation, de dévouement et de productivité ainsi qu'au rendement de la formation et du perfectionnement.

## b. La formation

À la communication des renseignements doit s'ajouter une formation efficace dans tous les aspects des budgets de fonctionnement. Le Groupe des conseillers gouvernementaux répondent actuellement aux besoins en formation. Certains ministères qui participent aux expériences pilotes mettent sur pied leurs propres modules de formation pour tenir compte des nouvelles qualifications dont ont besoin les fonctionnaires des services du personnel, des finances et de l'administration ainsi que les gestionnaires hiérarchiques. Le guide des gestionnaires permettra une consultation rapide et donnera en même temps un cadre pour certains de ces modules.

## c. La mise en oeuvre

Bien que les budgets de fonctionnement devraient être entièrement mis en oeuvre en avril 1993, ils ne seront pas instaurés du jour au lendemain. Les enveloppes salariales ont amorcé le processus de mise en oeuvre. Les ministères peuvent décider quand et comment commencer la mise en oeuvre, la faire progresser et l'achever.

supplémentaires, la rémunération provisoire, la reclassement) devraient être imputés au budget des gestionnaires. D'autres paiements importants ou extraordinaires (comme les congés d'études et les congés de maladie prolongés) peuvent être plus difficiles à absorber dans les budgets individuels. En outre, le fait de faire supporter le fardeau de certains coûts par les centres de responsabilité pourrait défavoriser l'embauche de personnes au sommet de leur échelle salariale ou qui apportent avec elles des droits acquis pour lesquels il n'y a pas de fond dans le budget actuel, comme les fonctionnaires qui ont besoin d'une formation poussée (par exemple, la formation linguistique), de matériel leur permettant de faire leur travail (par exemple, les employés handicapés), des fonctionnaires qui ont accumulé beaucoup de congés annuels (payés à la fin de l'exercice financier) ou de protection salariale.

Dans la recherche de solutions, et afin d'abolir les distorsions systémiques potentielles, il se peut que les ministères optent en faveur d'un budget général pour de tels paiements. Ces fonds pourraient éventuellement uniformiser les coûts pour les groupes et les niveaux et comprendre un «prix de transfert» interne pour les locaux et les services communs. En séparant ces fonds des budgets individuels, les ministères devraient tenir compte des niveaux de délégation en leur sein, de la taille des budgets individuels, de la capacité du gestionnaire de gérer certains paiements et des conséquences sur la performance du ministère relativement à certaines politiques comme l'équité en matière d'emploi, la formation et le perfectionnement et les langues officielles.

#### 4. LA GESTION DE LA MISE EN OEUVRE

##### a. Les communications

Les communications constituent un élément essentiel du succès des budgets de fonctionnement. La réussite dépend des gestionnaires et des employés. Les ministères devraient inclure les syndicats, les employés et les gestionnaires dans les discussions préliminaires avant la mise en oeuvre des budgets de fonctionnement. Les gestionnaires, les employés et les syndicats ont besoin de renseignements et de l'occasion de discuter du nouveau régime, de ses avantages et de ses effets, et il faut que les perceptions soient confirmées ou dissipées.



surcharge pour la conversion en dollars salariaux, un supplément pour la conversion de dollars salariaux en fonctionnement). Les frais de locaux pour les employés sont aussi supportés par le budget central, sauf lorsque les ministères paient pour leurs propres locaux. Le Comité directeur des budgets de fonctionnement propose que les ministères paient directement pour les augmentations d'utilisation des locaux et reçoivent les économies réalisées grâce aux diminutions d'utilisation.

La directive sur le réaménagement des effectifs a été négociée avec les syndicats et signée par ces derniers. Les gestionnaires doivent être au courant du coût important qui est associé au départ des employés, qu'il s'agisse de versements éventuels (rémunération pour une partie non expirée de la période de priorité d'excédentaire, indemnité de départ, protection salariale ou autre indemnité forfaitaire spéciale) ou de permanence de l'emploi au sein de la fonction publique. Les gestionnaires peuvent se procurer un «guide d'établissement des coûts pour les services gouvernementaux fournis à l'interne ou impartis» auprès de la Direction de la politique administrative du Secrétariat du Conseil du Trésor qui les aidera à déterminer l'efficacité de l'impartition.

Le Comité directeur des budgets de fonctionnement se penche actuellement sur la compensation de l'impact de l'inflation sur les budgets des ministères. La capacité de payer limitera les sommes disponibles.

## b. Ministères

Les ministères seront responsables des coûts associés à leurs décisions. Ces coûts comprennent les salaires et les autres coûts de personnel résultant des décisions opérationnelles et organisationnelles, comme les changements dans la taille ou la composition de l'effectif (y compris les augmentations dues à la parité salariale), la reclassement, la réinstallation, la rémunération provisoire, les heures supplémentaires, les primes de poste, les congés d'études, la formation et le perfectionnement, les paiements de réaménagement des effectifs, la protection salariale, les paiements rétroactifs et le paiement des congés annuels accumulés (sauf en cas de départ).

Les coûts relatifs aux employés qui concernent directement les décisions opérationnelles des gestionnaires (comme les heures

capacités. Avec des communications, de la formation et des systèmes d'information de gestion efficaces, les ministères peuvent parvenir progressivement à la souplesse et à l'efficacité qu'offre un budget de fonctionnement.

#### c. Les autorisations et les responsabilités

Les ministères peuvent souhaiter identifier les Sources des autorisations et responsabilités en matière des ressources humaines (Annexe A) et pour lesquelles ils ont des responsabilités déléguées dans le cadre de la définition des niveaux et domaines de délégation dans leurs ministères. La délégation devrait être proportionnelle à celle de la responsabilité.

### 3. LES COÛTS ASSOCIÉS AUX PERSONNES

Les gestionnaires doivent être conscients des conséquences de leurs décisions sur les coûts lorsqu'ils envisagent leurs options.

#### a. Conseil du Trésor

Certains coûts de personnel, qui échappent au contrôle des ministères et qui peuvent introduire des distorsions financières systémiques dans certaines décisions relatives aux employés, seront financés par le Conseil du Trésor. Parmi ces coûts, on peut citer les indemnités de départ (seulement le montant accumulé pour chaque année de service à la fonction publique et versé au moment de la démission), les prestations de maternité, les frais de restructuration d'une norme de classification, les rajustements paritaires et les congés annuels accumulés (seulement à la cessation d'emploi).

Certains des frais d'avantages du personnel sont financés centralement par l'État à l'intention des fonctionnaires (par exemple, les contributions aux régimes de pensions, les cotisations d'assurance-chômage, d'assurance-invalidité, d'assurance-maladie, d'assurance-dentaire, ainsi que les cotisations pour les pensions d'invalidité, les taxes sur les traitements et salaires). Les variations des effectifs ont donc des répercussions sur le financement central. Par conséquent, un «prix de transfert» de 20 pour cent du traitement, qui constitue la valeur de ces avantages, s'appliquera lorsque des fonds seront transférés entre les salaires et les autres frais de fonctionnement (une

## 2. LE CADRE DE CHANGEMENT

### a. La bonne gestion des personnes

La bonne gestion des personnes est fondée sur l'établissement d'objectifs clairs et la responsabilité personnelle. Elle exige de l'efficacité dans la planification, le recrutement, la formation et le perfectionnement, ainsi que l'aménagement organisationnel. Un tel investissement peut exiger un travail considérable au départ, mais donnera lieu à une plus grande efficacité à long terme.

Le fait de permettre aux gestionnaires de mieux utiliser les ressources grâce aux budgets de fonctionnement et de leur accorder une plus grande souplesse pour fonctionner plus efficacement ne les exempte pas de respecter le principe du mérite, les conventions collectives ainsi que les lois et les politiques en matière de finances, de personnel, d'administration et de langues officielles. Un budget de fonctionnement n'est pas un chèque en blanc pour accroître la taille de la fonction publique ni un stimulant pour la réduire. Plus que jamais, les gestionnaires seront responsables des résultats de leurs décisions.

Les budgets de fonctionnement, qui se caractérisent par la suppression des mesures de contrôle des AP d'une part et une détermination des coûts de tous les intrants d'autre part, offrent aux gestionnaires le cadre et les options dont ils ont besoin pour mieux utiliser les ressources. Les gestionnaires auront plus de marge de manoeuvre en terme d'initiative et de flexibilité pour répondre aux objectifs des programmes. Ce ne sont pas les budgets de fonctionnement eux-mêmes qui entraîneront une meilleure ou une moins bonne gestion des personnes. Les processus de prise de décisions visant à déterminer l'utilisation la plus efficace des ressources constituent le fondement d'une bonne gestion des personnes.

### b. La délégation

Les budgets de fonctionnement ne seront pas caractérisés par des niveaux de délégation identiques dans tous les ministères. Chacun de ceux-ci évaluera les niveaux appropriés de délégation des ressources en fonction de sa structure, de sa taille, de ses procédures et de ses

# LA GESTION DES PERSONNES DANS LE CADRE DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT

## 1. OBJECTIF

L'initiative des budgets de fonctionnement est l'une des plus importantes du renouvellement de la fonction publique. Elle devrait offrir aux gestionnaires une gamme élargie d'options auxquelles ils peuvent avoir recours pour faire l'utilisation la plus judicieuse de leurs employés et autres ressources grâce à l'application des principes et des valeurs d'une bonne gestion.

Le présent document a pour objet de donner aux administrateurs généraux et aux gestionnaires hiérarchiques un aperçu pratique de la gestion des personnes dans le cadre des budgets de fonctionnement. Il ne s'agit pas d'un document technique ni d'un guide universel sur les budgets de fonctionnement à l'intention des gestionnaires.

### a. Pour de plus amples renseignements

On publiera bientôt un guide des gestionnaires qui intégrera les aspects liés aux employés, ainsi que des précisions concernant les décisions qui ont été prises à propos de questions à l'étude, et qui constituera pour les gestionnaires un guide pratique exhaustif des budgets de fonctionnement.

Pour de plus amples renseignements sur les budgets de fonctionnement, les gestionnaires doivent communiquer avec leurs conseillers des services centraux qui peuvent eux-mêmes communiquer avec l'agent de liaison compétent au Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) (c.-à-d. la Direction des programmes, la Direction de la politique administrative, la Direction du perfectionnement des ressources humaines ou la Direction de la politique du personnel) ou avec le Bureau du contrôleur général (BCG).





## REMERCIEMENTS

La gestion des personnes dans le cadre budgets de fonctionnement a été élaboré sous la direction d'un comité consultatif interministériel présidé par Caroline Williams. Le Conseil de perfectionnement des ressources humaines tient à remercier les personnes ci-après pour leur précieuse contribution: E. W. Alexander, M. Bainbridge, M. Balshaw, C. Béké, C. Boivin-Cole, J. Bonser, J.C. Bouchard, S. Bourdeau-Robineau, L. Broad, B. Brodie, M. Cairns, R. Cameron, J. Charrette, J. Dance, B. Darling, K. Dawson, S. Dixon, C. Dodge, H. Ducharme, L. Dyck, S. Fleming, R. Grainger, D. Grimes, J. Haché, E. Heinicke, G. Johnston, M. Jordan, D. Kam, E. Kelly, R. Lafleur, L. Lamadeleine, S. Lance-Rousell, D. Langevin, J. Larocque, D. Lidbetter, B. McLean, G. Miles, S. Mills, M. Morin, M. Papineau, L. Prashad, J. Quinn, J. Read, N. Régimbal, R. Roberts, G. St.-Sauveur, W. Stevenson, M. Stewart, D. Sweet, G. Tessier, M. Trudel-Maggiore, S. Tsang, G. Twomay, E. Vielllette, D. Wallace, S. Welch, J. Whiting, S. Wiggins, A. Williams, M. Williams, R. Wright, G. Zahradnitsky, D. Zierl, le Conseil régional du perfectionnement des ressources humaines du Manitoba, et le Comité consultatif régional des ressources humaines du Manitoba.



## Préface

Les budgets de fonctionnement sont l'une des principales initiatives préconisées par Fonction publique 2000. Ils vont permettre aux gestionnaires d'administrer leurs ressources de la façon la plus rentable, libres des contraintes inhérentes au contrôle des années-personnes.

Les budgets de fonctionnement fournissent un nouveau cadre pour la gestion des ressources, en créant un budget unique pour les salaires, les dépenses de fonctionnement et les petites dépenses d'immobilisations. Les défis et les possibilités qui y sont propres auront une incidence sur notre façon d'administrer les personnes.

Leur mise en oeuvre a déjà été amorcée par le biais de projets pilotes actuellement en cours dans divers ministères, de consultations et de l'élaboration de la politique. Sous la direction du Comité directeur des budgets de fonctionnement, des groupes de travail interministériels analysent actuellement le cadre politique et la stratégie de communications à adopter. Le Conseil du Trésor publiera bientôt une politique et des lignes directrices ainsi qu'un guide des gestionnaires et des modules de formation.

Le présent document a été élaboré sous la direction du Conseil de perfectionnement des ressources humaines, qui a pour mandat de veiller à la gestion et au perfectionnement des ressources humaines dans la fonction publique. Il est le fruit de la contribution de gestionnaires hiérarchiques et de conseillers en ressources humaines, en finances et en administration représentant l'ensemble de la fonction publique.





TABLE DES MATIÈRES

PRÉFACE .....	i
REMERCIEMENTS .....	ii
1. OBJECTIF .....	1
a. Pour de plus amples renseignements .....	1
2. LE CADRE DE CHANGEMENT .....	2
a. La bonne gestion des personnes .....	2
b. La délégation .....	2
c. Les autorisations et les responsabilités .....	3
3. LES COÛTS ASSOCIÉS AUX PERSONNES .....	3
a. Conseil du Trésor .....	3
b. Ministères .....	4
4. LA GESTION DE LA MISE EN ŒUVRE .....	5
a. Les communications .....	5
b. La formation .....	6
c. La mise en œuvre .....	6
5. CONCLUSION .....	7
ANNEXE A	
AUTORISATIONS ET RESPONSABILITÉS QUI ONT DES CONSEQUENCES POUR LES RESSOURCES HUMAINES .....	8
ANNEXE B	
LISTE DE CONTRÔLE À L'INTENTION DES GESTIONNAIRES .....	9
ANNEXE C	
PERCEPTIONS ET IDÉES FAUSSES .....	10



18 décembre 1991

# LA GESTION DES PERSONNES DANS LE CADRE DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT

Treasury Board of Canada  
Secrétariat  
Conseil du Trésor du Canada  
Human Resources  
Development Branch  
Direction du perfectionnement  
des ressources humaines  
Ottawa, Canada  
K1A 0P5

















